

## Menedékjogi szabályozás az új kelet-európai alkotmányokban

### I.

Az OTKA által támogatott kutatás kiindulópontja az volt, vajon régiókban, az új demokráciákban bekövetkezett politikai, társadalmi és velük a közjogi rendszer gyors változásai miként követhetők nyomon egyetlen jogintézménynél. A menedékjogban mint cseppben a tenger visszatükröződik, miként hat a nemzetközi jog e hirtelen kibocsátóból befogadóvá vált államok kötelezettség-vállalására. Továbbá arról is tájékozódhatunk, hogyan sikerült beilleszteni az alkotmányjog tárgykörén belüli státusz-kérdések közé a menekültekről szóló rendelkezéseket. A vizsgálat hipotézise szerint a menekültügyi szabályozás sem kerülhette ki a kísérletezést és a közjogi intézmények hanyattatásait, továbbá nem élvezett sem szakmai, sem politikai figyelmet a közelmúltban. Feltételeztük azt is, hogy a menedékjogi rendszer elsősorban kívülről jövő impulzusok hatására (nemzetközi szervezetekkel való együttműködés, bilaterális kapcsolatok, sokirányú migrációs mozgások) alakul, fejlődik e térségben.

A vizsgálatot Magyarországon kívül Horvátországra, Bulgáriára, Macedóniára, Szlovákiára, Oroszországra, Romániára, Lengyelországra, Szlovéniára, Csehországra, valamint Lettországra, Észtországra és Litvániára terjesztettük ki. E 13 államban a köztársaság kikiáltását követte az alkotmányozás is, majd kisebb-nagyobb késéssel a menekültekre vonatkozó törvényi és/vagy rendeleti szabályozás.

Ezen országokba 1989 óta érkeznek a menedéket kérők, és azóta évről-évre ingadozik a létszámuk. 1995-ben, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága adatai szerint 17,2 millió hazájukból elmenekült személyt tartottak nyilván. Ebből az európai országokban mintegy 1,6 millió személy élt, s a vizsgált kelet-európai államokban mindössze ennek 15 százaléka talált menedéket, beleértve a délszláv háború miatt elmenekült személyeket is. A világ összes menekültjéhez képest 2 százaléknál is kisebb az e térségben befogadottak száma.<sup>1</sup> Nem állíthatjuk tehát, hogy kiemelkedő szerepe lenne befogadóként e 13 országból álló régiónak. Egyetlen kivétel talán Oroszország, ahová az évtized elején 2,7 millió orosz ajkú külföldi (szovjet állampolgár, hontalan) települt be. Az 1992. február 6-a után érkezett volt szovjet állampolgárok egyszerű hatósági regisztráció után elnyerték orosz állampolgárságukat. E tömeg egy része – hivatalosan 1 millió fő – az unió felbomlása miatti etnikai konfliktusok, helyi háborúk miatt menekült el. Jogilag nem élveznek sem ők, sem az a félmilliónyi harmadik

---

<sup>1</sup> The State of the World's Refugees – In Search of Solutions (UNHCR) Oxford University Press, 1995, 247–256 pp.

országból illegálisan beutazott külföldi menekült státuszt. A menedékjogi törvény hiányában nem kértek és kaphattak ilyet, még csak a Duma előtt van a törvény javaslata.<sup>2</sup>

Ezzel párhuzamosan, a menekültek származása alapján a nemzetközi statisztikákból megállapítható, hogy a régióbeli országok kibocsátóként továbbra is működnek. Összességében a befogadott menekültek felénél is kevesebb honos menekült el 1995-ben a vizsgált országokból.<sup>3</sup> Ez jelentős csökkenés a korábbi évtizedekhez képest, amikor kizárólag menekülteket kibocsátóként tartották számon e régiót.

A térség migrációs szerepének változása igen gyors volt, akárcsak az új alkotmányok elfogadása. Így elméleti és kodifikációs alapozás, kiérlelés nélkül alakították ki a menedékjogi szabályokat az alaptörvényben. A migrációs politika felszínessége miatt megfigyelhető, hogy a térségben összekeverednek a hazatérőkre/az anyaországba migrálókra, a távoli földrészről bevándorlókra és a környező országból érkezőkre (vendégmunkásokra, kisvállalkozókra) vonatkozó politika elvei és eszközei.<sup>4</sup> Ezt a tisztázatlanságot tovább konzerválja a fejlett, migrációs célországok összefogása, hogy a régióra hárítsák az elutasított/tranzitált kérelmezők menedékjogi, rendészeti, biztonsági gondjának megoldását. Ugyanis e külső nyomás előtérbe helyezi a rövidtávú, elsősorban rendvédelmi szempontú eszközök, szűrők bevezetését.<sup>5</sup> A rendészeti feladat-áthárításra igen nehéz autonóm szabályozással, igazgatási intézkedésekkel hatékonyan, az emberi jogi minimumokat betartva és a kedvező hosszú távú migrációs hatásokat erősítve reagálni. A térség országai közben versenyt futnak az európai szervezetekbe való betagozódásért. Ennek következtében a politikai és a kodifikációs mozgástér egyre szűkül; mind több az olyan Európa Tanácsban, az ENSZ-ben és az EK-ban született dokumentum, két-és többoldalú nemzetközi egyezmény, amely behatárolja az alkotmányban rendezendő jogviszonyok tartalmát, biztosítékait. Sajátos ellenmondás jön tehát létre a szuverenitásukat visszanyert országokban a szuverenitás nyílt vagy közvetett önkorlátozása révén.

## II.

Az új demokráciákban 1989 és 1993 között fogadták el az alkotmányt, illetve annak igen átfogó módosítását (Lengyelország, Magyarország). Megfigyelhető, hogy egyre szélesedő nemzetközi együttműködésük, az Európai Közösségekkel kötött társulási szerződésük, ET és talán születő NATO tagságuk áttételesen, két szinten tükröződik az alkotmányos szabályozásban.

- Az új alkotmányok különböző, a korábbinál kidolgozottabb megoldásokat kínálnak a belső jog és a nemzetközi jog viszonyát illetően. A szovjet típusú alkotmányokban egyáltalán nem merült fel a nemzetközi jog normáinak államon belül érvényesíthetősége, különösen pedig annak a belső joggal való összeütközése esetén

---

<sup>2</sup> Heti Világgazdaság, 1996. jún. 8. p. 65.

<sup>3</sup> The State of the World's Refugees – In Search of Solutions (UNHCR) Oxford University Press, 1995, 250–255 pp.

<sup>4</sup> Tóth, Judit: (1995): Who Are the Desirable Immigrants in Hungary under the Newly Adopted Laws? In: Refugees and Migrants: Hungary at a Crossroads. Fullerton–Sik–Tóth (Eds.) Budapest, HAS Inst. for Political Sciences, pp. 57–68.;

<sup>5</sup> Tóth Judit (1994): Menedékjog – kérdőjelekkel. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp.

követendő eljárás. A korabeli gazdasági, katonai szervezetek (KGST, Varsói Szerződés) hagyományos államközi egyezményeken alapultak, amelyeket transzformáltak a hazai jog számára, s azokban közvetlenül, például bíróságok előtt alkalmazandó szabályok nem szerepeltek. Így nem volt példátlan, hogy egyáltalán nem hirdették ki a megkötött egyezményeket, vagy csupán alacsony szintű jogforrásban. Legfeljebb odáig jutottak el, hogy a törvénnyel (tvr-rel) vagy ennél alacsonyabb rangú jogforrással belső joggá tett szerződést a hazai jogalkalmazónak kellett alkalmaznia. Így a bíróságok a korszak végéig csak a törvényeknek voltak alávetve, amelyekbe a jogi közgondolkodás nem értette bele a nemzetközi jogból a belső jogba bekerült egyezményeket.

E magyar megoldásnál progresszívebb volt néhány kelet-európai állam szabályozása (pl. Szovjetunió, NDK, Románia), amely részben vagy egészen elismerte a nemzetközi jogi normák/szerződésekben foglaltak elsőbbségét a nemzeti joggal szemben.<sup>6</sup>

Ezen előzményekhez képest az 1989-es magyar alkotmány-módosítás annyiban volt jelentős, hogy kimondta a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadását, továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. [Alkotmány 7. § (1) bek.] Ez a szabályozás azonban hiányos, nem foglal állást a monista vagy dualista rendszer mellett, a transzformáció vagy adopción jogtechnika kérdésében, a jogforrási hierarchia átalakításában, s nem ad útmutatást az alkotmányba ütköző nemzetközi szerződések esetén követendő eljárásra. Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága által készített és 1996 májusában a Ház elé terjesztett alkotmány szabályozási elveiben sajnálatos módon ez az eklektikus fogalmazás szerepel, megtoldva azzal, hogy a szuverenitás egy része nemzetközi szervezetre – az Országgyűlés döntése alapján – átruházható.<sup>7</sup> Szükséges lenne tehát – az Európai Unióhoz csatlakozás szándékára is tekintettel, az adopción eljárás szorgalmazására, ám a jogalkalmazók előzetes felkészítésével – az új követelményekhez nélkülözhetetlen személyi-tárgyi feltételek megteremtésével.

Az utóbbi húsz évben született modern alkotmányok mindegyike kitért a nemzetközi jog és a hazai jog viszonyára. Zömük elismeri a nemzetközi jog/szerződések elsőbbségét az állam saját törvényeivel, de nem az alkotmánnyal szemben. A friss demokráciákban mindegyik alkotmány rendelkezik a belső jog és a nemzetközi jog viszonyáról, átérezve a nemzetközi együttműködés jelentőségét és annak jogrendszerre gyakorolt hatását.

- Az emberi-állampolgári jogok korábbi felfogásával szakítva a hangsúly egyrészt a gazdasági, szociális, kulturális jogokról a szabadságjogokra és polgári jogokra helyeződött át. Az előző évtizedek szocialista államberendezkedéséből levont – de soha nem bizonyított – következtetés, miszerint a demokrácia automatikusan biztosítja a klasszikus politikai, személyiségi jogokat, mára elfogadhatatlanná vált.<sup>8</sup> Másfelől, a jogok címzettjeivé egyre nagyobb mértékben az adott állam joghatósága alá tartozó természetes/jogi személyek, így az állampolgárokon kívül például az ott élő külföldiek váltak. Az emberi jogi egyezmények, az Európa Tanács jogvédelmi-rendszere

---

<sup>6</sup> Bodnár László (1996): A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról. *Acta Juridica et Politica* (Szeged) 47, 2, 18 pp.

<sup>7</sup> Alkotmány-előkészítő Bizottság önálló indítványa, H/2252. sz. OGY határozati javaslat a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről, 1996. márc. 28.

<sup>8</sup> Kiss Barnabás (1996): Az emberi-állampolgári jogok alkotmányos szabályozása Közép-és Kelet-Európában. *Acta Juridica et Politica* (Szeged) 47, 4 15. pp.

segített túllépni az állampolgársághoz kapcsolódó jogok többségének körén. A jogok az új alkotmányokban már nem "adományként" szerepelnek. Megfigyelhető azonban, hogy szinte kímásolták a nemzetközi emberi jogi egyezményekből a jogok katalógusát és korlátozásuk lehetséges klauzuláit – a jog alkalmazásának és érvényesítési feltételeinek átgondolása, megteremtése nélkül. Így kissé képmutatóak az új demokráciák például az adott ország területén élő külföldiek – közöttük a menekültek – szemében is, ha vizsgálni kezdenék az alkotmány normatív erejét deklaratív jellegéhez képest.

Az alábbi kitekintés – az általános tanulságok levonásán túl – hozzájárulhat a Magyarországon 1989 óta 18 ízben módosított alkotmány helyébe lépő új alaptörvény kimunkálásához is. Úgy tűnik, az új alkotmány előbb készül el, mint a menedékjogi törvény, s ez a mai összekuszálódott menekültügyi és migrációs igazgatási viszonyok közepette inkább előnyt jelent. Egyrészt ez időt ad a menedékjogi szabályok átfogó kimunkálásához, másrészt elkerülhető a gyakori alkotmány-módosítás.

### III.

A vizsgált országokban az államformát, az államberendezkedést megváltoztató, valamint az emberi jogok katalógusát kiszélesítő alkotmányokat 1989 októbere (Magyarország) és 1993 decembere (Orosz Föderáció) között fogadták el.<sup>9</sup>

A korábbi alaptörvényekhez képest terjedelmük átlagosan harmadával növekedett a szakaszok számát illetően. A legszűkszavúbb a maga 88 cikkével a lett alkotmány, a csúcstartó pedig Szlovénia (185 szakasszal). A magyarok a középmezőnybe kerültek a maguk 112 szakaszával (formálisan persze csak 78 §). Ami az emberi jogokat és szabadságjogokat illető arányokat illeti az alkotmányokon belül, a legkisebb alapjogi szabályozási terjedelemmel Lengyelország kullog (20 százalék), míg a dobogós helyezés Horvátországnak (41 százalékkal), Macedóniának (38 százalék) és Oroszországnak (37 százalék) jutott. A többségi szerkesztési elv ezen országok alkotmányában, hogy az alapjogok mindenütt elől, az általános rendelkezéseket követően, de az állami berendezkedést meghatározó rész előtt található. Nem ezt a megoldást követi azonban a magyar és a lengyel szabályozás. További sajátosság, hogy a lett alkotmány csak az állami szervekkel foglalkozik – egyetlen szakaszát kivéve –, míg külön alkotmány-törvényben kapott helyet 44 szakasszal Csehországban az emberi jogok chartája.

A fentiek alapján jogos az a várakozásunk, hogy a politikai és polgári jogoknak mára nagy teret szentelő kelet-európai alkotmányokban a menedékjogra vonatkozó rendelkezéseket keressünk. Annál is inkább, mert ezen országokban nem előzmény nélküli a menedékjog alkotmányos szabályozása. Bár a korábbi évtizedekben – hasonlóan a hidegháborús időszak másik pólusán alkalmazott befogadási politika alapjához – ideológiai és közvetlen politikai célból nyújtottak védelmet. Míg odaát a kommunizmus elől menekülőknél, itt a népfelszabadító és baloldali mozgalmároknál.

Mára a helyzet mindkét oldalon megváltozott. Az új demokráciák alkotmányába az ideológiailag szinte semleges, az emberi jogok súlyos megsértésével összefüggő üldöztetés került a menedékjogi szakasz középpontjába.

---

<sup>9</sup> A dolgozatban szereplő alkotmány-hivatkozások alapja: *Rebirth of Democracy – 12 Constitutions of Central and Eastern Europe*, Council of Europe Press, 1995.

A menedékjog alkotmányos szabályainak keresése általánosságban sikeres a vizsgált régióban. Teljes hiányról a 13 ország közül csak a három balti államban beszélhetünk. Nem ismerjük az okot, feledékenység vagy szándékos kirekesztés, de elég tendenciózus e három kis országban a nemzetközi együttműködéstől való távolmaradás a menekültek érdekében.

Annak vizsgálata során, hogy státusz-kérdésekkel milyen terjedelemben foglalkozzon az alkotmány, nem tekinthető egyetlen mércének a menekültekkel kapcsolatos rendelkezés hiánya vagy megléte. Sokkal kézenfekvőbb, ha olyan jogintézményt keresünk, amely bizonyosan mindegyikben szerepel, s ahhoz viszonyítunk. Ez a jogintézmény az állampolgárság, minden vizsgált alkotmányban található erről egy-egy szakasz, kivéve a lett alkotmányt.

A 12 ország jogrendszerében törvény szabályozza az állampolgárság megszerzését, elvesztését, az alkotmány a továbbiakban néhány alapelvet, tilalmat tartalmaz. Az állampolgársági törvény csak Észtországban és Magyarországon fogadható el minősített többséggel, a többiben nincs ilyen megkötés. Eltér az alkotmányban szereplő rendelkezés abban, hogy

- meghatározzák-e, ki dönt állampolgársági ügyekről (litván, magyar, lengyel alkotmány szerint a köztársasági elnök) vagy hallgatnak róla;

- tilalmazzák-e általánosságban az állampolgárságtól megfosztást (horvát, macedón, orosz) vagy csak valamely esetét ("önkéntes megfosztás" tilalma Magyarországon, "születéssel szerzett állampolgárságtól megfosztás tilalma" Bulgáriában, Romániában "akarata ellenére megfosztás tilalma" Szlovákiában, Csehországban), illetőleg hallgatnak erről (litván, szlovén, lengyel, észt alkotmányban);

- tilalmazzák-e a kettős/többes állampolgárságot (Litvánia), kifejezetten engedik (Oroszország) vagy hallgatásukkal tolerálják azt;

- sajátos védelmet nyújtanak-e az állampolgárnak (például kiutasítás és kiadatás tilalma a magyar, macedón alkotmányban, hazatérés joga a magyar alkotmányban).

Megállapítható, hogy lényegében általános tartalmi kelléke az írott alkotmányoknak térségünkben az állampolgárságról való garanciális rendelkezés. Ehhez képest nem feltétlenül, de igen széles körben alkalmazott elv a menedékjogról mint státuszról való rendelkezés az új demokráciákban.

#### IV.

További kérdés, hogy e menedékjogi szabályozás rögzíti-e, ki kérheti egyáltalán a menedékjogi védelmet.

- A menekült fogalma meghatározásában közös, hogy az külföldi állampolgárságú vagy hontalan személy, akit üldöznek. Az eltérés egyfelől abban áll, milyen magatartása, cselekménye miatt szenved üldözést a menedékjogra hivatkozó:

- a) a legtágabb kategória szerint "véleményéért" (Bulgária);

- b) ennél szűkebb, de a klasszikus fogalomkörbe leginkább beleillő a "politikai meggyőződésért (orosz alkotmány);

- c) az előbbinél kissé tágabb kört ölel fel a macedón szabályozás ("demokratikus politikai meggyőződésük és magatartásuk miatt");

- d) a fentieknél is tovább mutat a szlovák megoldás, mert az előbbi kissé értéktani megközelítést igénylő "demokratikus" jelzőt egy valamivel objektívebb kitételrel váltja

fel ("politikai jogok és szabadságjogok érvényesítéséért"); továbbá az üldözött nagyobb aktivitását feltételezi, mert az érvényesítés érdekében lép fel;

e) a nemzetközi gyakorlatban leginkább elterjedt – és szinte minden lényegeset, sőt talán egy felesleges fordulatot is tartalmazó – a magyar megoldás "faji, vallási, nemzeti, nyelvi okokból vagy politikai meggyőződése miatt" (feleslegesnek tűnik, illetve nehezen értelmezhető a nyelvi ok, mert az átfedésben van gyakran a vallási, nemzeti, faji üldöztetési okkal);

f) önálló csoportot alkotnak a "küzdő szellemű üldözöttek", kissé a korábbi évtizedek hagyományaihoz visszanyúlva ("nemzetközileg elfogadott jogok és szabadságjogok védelméért" – bolgár – "emberi jogokért és alapvető szabadságjogokért való kiállításukért" – a szlovén –, "politikai jogokért és szabadságjogokért való kiállításukért" – cseh alkotmány szerint).

g) sajátos csoportot képeznek azok az országok, amelyek az alkotmányban hallgatnak a menedékjogban részesítés bármilyen absztrakt meghatározásáról; csak a menedékjogi törvény vagy/és nemzetközi egyezmény által meghatározott körben biztosítja a lengyel illetve a román alkotmány a menedékjogot;

h) a fenti meghatározás mindegyike pozitív módon definiálja (az alkotmányban vagy másutt) a menekült fogalmat, kivétel ez alól a horvát alkotmány ("nem köztörvényes bűncselekmény elkövetése miatt").

A menedékjogi alkotmányos szabályozás különbsége másfelől abban áll, hogy

– az alkotmány felhatalmazása szerint törvény határozza meg a menedékjog odaítélésének, eljárásának feltételeit, elveit (Magyarország, Szlovénia, Lengyelország, Szlovákia, Bulgária), vagy

– közvetlenül az aláírt nemzetközi egyezmények, nemzetközi jog szabályai (Horvátország, Macedónia, Oroszország, Csehország); a román alkotmány szerint a törvény és az országot kötelező, aláírt nemzetközi egyezmények, egyezségokmányok alapján biztosít menedékjogot.

• Az alkotmányos szabályozásának anyagi jogi kérdése, melyek a menedékjogból kizáró körülmények, feltételek. Arra kérdésre, hogy ki nem élvezhet mégsem menedékjogot, a kizáró okokkal felelhetünk. Ezek a következők:

a) "köztörvényes bűncselekmény elkövetése" (horvát alkotmány);

b) gyakori a nemzetközi jogra hivatkozás, ám eltérő terjedelemben; a legtágabb a "nemzetközi jog alapelveivel ellentétes magatartás" (Horvátország); ennél szűkebb a "nemzetközi jog által elismert szabályok szerint" (Oroszország), tovább szűkíti a cseh alkotmány az "alapvető emberi jogokkal és szabadságjogokkal ellentétes magatartásra" hivatkozva, kissé határozottabban fogalmaz a szlovák alkotmány, mert kizáró oknak az "alapvető emberi jogok durva megsértését" tekinti; sajátos a román megoldás a megfogalmazás konkrétsága miatt, mert csak azokat az eseteket minősíti kizáró oknak, amely a román fél által is aláírt nemzetközi egyezményekben, egyezségokmányban szerepel;

c) a macedón alkotmány a terroristákat zárja ki a menedékjogból;

d) hallgat a kizáró okokról a bolgár, magyar, lengyel, szlovén alkotmány. Az egyik megoldás szerint esetleg a menedékjogi szabályozásba lehetne beépíteni a kizáró okokat, ám ez vitatható, kifejezett felhatalmazás hiányában. A másik lehetőség, hogy elmarad a negatív meghatározás, amely megfelelő kodifikációs technika révén is tartalmazhatja a védelemben részesítés valamennyi feltételét.

- A menekült státuszban lévő személy védelméről szóló rendelkezések képzik a menedékjog alkotmányos szabályozásának következő fontos összetevőjét. Tekintettel a menedékjogi szakaszok – és általában az alkotmányok – tömör fogalmazására, csak a visszafordítás tilalmát (non-refoulement) kérhetjük számon az új alkotmányoktól:

- a) a menedékjogot élvező személyt nem lehet más államnak kiadni az orosz és a magyar alkotmány értelmében;

- b) az alkotmány törvényi szabályozás, eljárás vagy nemzetközi egyezményben foglalt szabályok alapján teszi lehetővé a jogszerűen tartózkodó külföldiek/illegális migránsok kiutasítását, kiadatását más államnak (litván, észt, cseh, szlovén, román, szlovák, macedón, horvát, bolgár alkotmány);

- c) sajátos feltételt támaszt az előző ponthoz képest a macedón és a román szabályozás, nevezetesen a reciprocitás meglétét;

- d) hallgat a lengyel alkotmány, bizonytalanságban hagyva nem csak e védelmet illetően, de a menekültek egyéb jogállását illetően is.

Ebből megállapítható, hogy a menedékjogot élvező személyek nem kaptak az alkotmány szintjén elegendő biztosítékot a non-refoulement szabályának érvényesítésére az országok többségében. Ha egyáltalán szó esik garanciáról, az nem tér el az ország területén legálisan tartózkodó külföldieknek általában nyújtott védelemtől. Mindez azért érdemel szót, mert a rendszerváltozás előttről is (részben) megmaradt büntetőjogi, az idegenrendészeti és a menekültügyi szabályozás kollízióit egyértelmű alkotmányos szabályozással lehetne megelőzni, a nemzetközi jogi kötelezettségeknek feltétlen elsőbbséget nem adó jogrendszerekben legalábbis.

- Az alkotmányos szabályok és az említett két nemzetközi dokumentum további összehasonlítása előtt át kell tekintenünk, hogy az új alkotmányok milyen rendszert alakítottak ki a belső és a nemzetközi jog viszonyát illetően.

A modern alkotmányokban egyre elterjedtebb módon az alkotmányosan ratifikált nemzetközi egyezmények a hazai jogrendszer (szerves) részévé válnak.

- a) Az orosz, a litván, és észt alkotmány kimondja, hogy a parlament által ratifikált és közzétett nemzetközi szerződések a nemzeti jogrendszer része, közvetlenül alkalmazandók és elsőbbséget élveznek a belső törvényhozással született törvényekhez képest, illetve törvénnyel nem változtathatók meg (macedón alkotmány).

- b) A horvát alkotmány az előbbi annyiban bővíti, hogy kiterjeszti a nemzetközi jog alapelveire is.

- c) Sajátos csoportot alkotnak azok az országok, amelyek az elsőbbséget a "nemzetközileg elfogadott jogok és szabadságjogok ratifikált egyezményeire" vonatkoztatják (Bulgária), illetve a cseh, szlovák, román alkotmány csak a ratifikált emberi jogokról szóló egyezményekre szűkítette le az elsőbbséget, nyilván az Európa Tanács emberi jogi egyezményének érvényesítése érdekében.

- d) A lett és a lengyel alkotmány hallgat a belső jog és a nemzetközi jog viszonyáról.

- e) Kissé eklektikusan annyit tartalmaz a magyar szabályozás, hogy tiszteletben tartja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait és az összhangot a belső jog és a nemzetközi jog között.

- Az új demokráciákban született alkotmányokat abból a szempontból is meg kell vizsgálni, hogy miként rendelkeznek a menekültek jogállásáról. Mint fentebb említettük, csak közvetten tartalmaz a legtöbb alkotmány rendelkezést a menekültekről:

– negatív módon, ha valamely alapjogot csak az állampolgároknak biztosít. Ezek áttekintését mellőzzük; jelezzük azonban, hogy általános tendenciaként az új alkotmányok széles körben elismerik az alapvető jogoknak joghatóságuk alatt élő honosok valamint legalísan tartózkodó külföldiek, számos esetben pedig minden megkötés nélküli általános alkalmazását;

– másfelől a külföldiekről szóló szakaszokat meghatározásával. Az azokban szereplő rendelkezéseket mindaddig alkalmazni kell a külföldiekre, így az ország területén élő, tartózkodó menekültekre is, amíg az alkotmányos felhatalmazással kiadott menedékjogról szóló törvény, illetőleg kifejezetten a menekültekről szól nemzetközi egyezmény, avagy mindenkire alkalmazandó emberi jogi szerződés, egyezségokmány másként (kedvezőbben) nem rendelkezik. Az alkotmányban a külföldiekről szólva:

a) rendelkezik arról, hogy a külföldit milyen mértékben illetik meg az alapjogok. E tekintetben a leginkább nagyvonalú a macedón szabályozás, mert minden alapjogot és nemzetközi egyezményben biztosított jogot megad a külföldiek számára. Az észti szabályozás már csupán az alapjogokat biztosítja a külföldieknek és a hontalanoknak. A jogok szűkebb körét ismeri el a szlovén alkotmány, kimondva, hogy az állampolgársághoz kapcsolódó jogok kivételével minden alapjog és nemzetközi egyezményben, törvényben biztosított jog biztosítását. A többi alkotmány úgy fogalmaz, hogy a külföldit is minden alapjog megilleti, kivéve amely állampolgársághoz kötődik (bolgár) vagy amelyet törvény illetve nemzetközi egyezmény korlátoz (orosz alkotmány), avagy amelyet törvény korlátoz (román alkotmány);

b) elismerik a jogszerűen tartózkodó külföldinek a szabad mozgáshoz, lakóhelyének megválasztásához, be- és kiutazáshoz való jogát, amely azonban törvényben korlátozható (horvát, bolgár, szlovák, orosz, cseh, észt. magyar alkotmány értelmében);

c) a tulajdonszerzés/korlátozás törvényben meghatározott feltételekkel biztosított a horvát, macedón, szlovák, cseh, litván alkotmány értelmében; a termőföld tulajdonát egyenesen kizárja a bolgár és a román alkotmány;

d) a külföldiek foglalkoztatása, hivatalviselése törvényben meghatározott feltételekkel lehetséges a litván és az észt alkotmány értelmében;

e) sajátos kötelezettségként szerepel a román alkotmányban, hogy a külföldi jogait jóhiszeműen, mások jogainak sérelme nélkül gyakorolhatja;

f) a lengyel alkotmány hallgat a külföldieknek nyújtandó jogokról.

A fentiek értelmében a kelet-európai alkotmányok inkább hallgatnak a joghatóságuk alá tartozó külföldiek – s közöttük a menekültek – jogi helyzetéről, mert a "mindenki/bárki/senki" típusú megfogalmazás a természetes személyek mindegyikére utal. Feltűnő, hogy a külföldiek jogérvényesítését segítő intézményekről (jogi képviselő, tolmács, konzuli jogsegély stb.) illetve azok sajátos állami kötelezettségként történő biztosításáról nem találhatók rendelkezések. Amennyiben pedig valamilyen összefüggésben mégis megemlítik a külföldieket, az a jogkorlátozást szolgálja (csak állampolgárnak biztosított jogból kizárás vagy joggyakorlás csak külföldieknek való meghatározásával).

◦ Végül két apró megjegyzés a menedékjog alkotmányos szabályozásához.

A menedékjogról szóló szabályozást a vizsgált államokban "rendes" törvénnyel kell szabályozni. Magyarország az egyetlen, ahol e tárgyról minősített többséggel elfogadandó törvényben lehet rendelkezni.



A menedékjogi eljárásban a döntéshozó szervet/közzjogi méltóságot csupán két ország alkotmányában határozták meg. A bolgár és az orosz alkotmány értelmében a köztársaság/föderáció elnöke dönt a menedékjog megadásáról. A hatásköri szabályok között tehát kivételnek tekinthető e két rendelkezés, s jelzi, hogy némi túlbuzgóság vezethette az alkotmány készítőit. Egyéni ügyekben ugyanis az államfő döntési jogkörébe hagyományosan csak az állampolgárság és a kegyelmezés szerepel.

## V.

A már említett "ideológiamentes" szabályozásban meghatározó szerepe van a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi egyezménynek (Genf) és az ahhoz kapcsolódó – de önállóan is alkalmazható – 1967. évi jegyzőkönyvnek (New York). Ez tekinthető ma a világon legszélesebb körben elfogadott rendező elvnek a menedékjog két fontos kérdését illetően, nevezetesen: ki a menekült és milyen védelmet, jogállást kell minimálisan biztosítani a menekülteknek.

Az egyezmény általános nemzetközi elfogadottságát bizonyítja, hogy 1995-ben az 1951. évi egyezmény részese volt összesen 124 ország, míg az 1951. évi egyezményt és az 1967. évi jegyzőkönyvet együttesen 128 állam írta alá. A vizsgált 13 országból 10 csatlakozott az 1951. évi genfi egyezményhez és az 1967. évi jegyzőkönyvhöz.<sup>11</sup>

| ORSZÁG          | RATIFIKÁLÁS IDŐPONTJA |
|-----------------|-----------------------|
| Macedónia       | 1994. január 18.      |
| Orosz Föderáció | 1993. február 2.      |
| Horvátország    | 1992. október 12.     |
| Szlovákia       | 1993. február 4.      |
| Csehország      | 1993. május 11.       |
| Bulgária        | 1993. május 12.       |
| Lengyelország   | 1991. szeptember 2.   |
| Románia         | 1991. augusztus 7.    |
| Szlovénia       | 1992. július 6.       |
| Magyarország    | 1989. március 14.     |

Forrás: Külügyminisztérium, Budapest 1995.

A fenti adatokhoz még hozzátehetjük, hogy az egyezmény végrehajtásában és a menekültek támogatásában meghatározó szerepet játszó ENSZ Menekültügyi Főbiztosság 50 állam képviselőjét tömörítő Végrehajtó Bizottságában a térségből tagságot nyert (az ECOSOC támogatásával) 1995-re Oroszország és Magyarország.<sup>12</sup> Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a többi részes félnek ne lennének az

<sup>11</sup> The State of the World's Refugees – In Search of Solutions (UNHCR) Oxford University Press, 1995, 254. p.

<sup>12</sup> The State of the World's Refugees – In Search of Solutions (UNHCR) Oxford University Press, 1995, 256. p.

egyezményben rögzített kötelezettségei az együttműködésre az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával, illetőleg annak helyi irodájával.

A két említett nemzetközi dokumentum szerint menekült az állampolgársága/hontalanként szokásos tartózkodási helye szerinti állam határát átlépett személy, aki nem élvez az állampolgársága/tartózkodási helye szerinti állam védelmét és üldözéstől megalapozott félelme fájával, vallásával, nemzeti hovatartozásával, politikai meggyőződésével vagy sajátos társadalmi csoporthoz tartozásával függ össze.<sup>13</sup> Az 1951. évi egyezmény/jegyzőkönyv lehetővé tette a csatlakozó országoknak, hogy időbeli vagy földrajzi korlátozásra vonatkozó nyilatkozatot tegyenek. Ennek értelmében

– választhattak, hogy 1951 előtti vagy bármikori időpontra hivatkozó menekülési okot vesznek figyelembe,<sup>14</sup>

– lehetséges, hogy csak az Európában felmerült üldöztetésre hivatkozó személyekkel kapcsolatosan alkalmazzák az egyezményt.<sup>15</sup>

A felsorolt 10 részes állam közül/ csupán Magyarország élt a földrajzi korlátozással.

Az egyezmény/jegyzőkönyv meghatározza azokat a minimumokat, amelyeket a menekülteknek egyes jogviszonyokban biztosítani szükséges. Ennél kedvezőbb jogállást természetesen nyújthatnak a befogadók, de garanciális okokból az egyezményben foglaltaknál hátrányosabb elbírálásban nem. E helyütt elég annyi, hogy egyes életviszonyokban az állampolgárokkal azonosan, nagy általánosságban azonban az ország területén élő külföldieknek nem kedvezőtlenebb jogokat kell a menekülteknek biztosítani. Kiemelkedő jelentősége van a többi külföldihez képest a non-refoulement szabályának.<sup>16</sup> Ez – röviden szólva – védelmet nyújt a menedéket kérő és a menekültként elismert személy számára, hogy a határon visszafordítsák, kiutasítsák, kiadják közvetve vagy közvetlenül olyan állam részére, ahol élete, szabadsága veszélyeztetve lenne faja, vallása, nemzeti hovatartozása, politikai meggyőződése vagy sajátos társadalmi csoporthoz tartozása miatt, kivéve igen súlyos nemzetbiztonsági, közrendi kockázat meglétét.

## VI.

Az egyezmény/jegyzőkönyv és az alkotmányos szabályok egybevetésével az alábbi következtetések adódnak.

◦ Amely állam *nem részese az 1951. évi egyezménynek/1967. évi jegyzőkönyvnek*, szabadon meghatározhatja a menedékjog tartalmát jelentő menekült-definíciót. Ugyanakkor a menekülteknek nyújtandó jogok nem lehetnek mérsékeltebbek az alkotmányban is meghatározott emberi, alapjogokhoz képest, kivéve a csak állampolgároknak biztosítandó jogokat, szabadságjogokat. Esetünkben ez csupán a három balti államot jelenti. Figyelembe kell azonban venni, hogy az emberi jogok csak a róluk szóló egyezményben rögzített körben, mértékben korlátozhatók. Másrészt arra is tekintettel kell lenni, hogy a nemzetközi jogi kötelezettségek a belső jog részei és elsőbbséget élveznek a hazai joghoz képest a litván, észt alkotmány értelmében.

<sup>13</sup> Az 1989. évi 15. tvr-rel kihirdetett egyezmény 1. cikke.

<sup>14</sup> 1967. évi jegyzőkönyv 1. cikk (2) bek.

<sup>15</sup> 1951. évi egyezmény 1. cikk B. pont (1) bek.

<sup>16</sup> 1951. évi egyezmény 31. és 33. cikke.

- Az 1951. évi egyezmény/1976. évi jegyzőkönyv tíz részes kelet-európai államából hétben *autonóm menekült-definíció szerepel az alkotmányban*. A menekülési okokat tekintve és a védelem hiányának, a határ átlépésének hiányára tekintettel, sokkal tágabb az 1951. évi egyezményben megfogalmazottnál. Másrészt szűkebb, mert az üldözéstől való megalapozott félelem helyett a tényleges, megvalósult üldözést kívánja meg a menedékjogot kérőtől.

- Három részes ország megoldása másféle: *nem alkotott saját menekült-definíciót*. A lengyel alkotmány saját törvényére utalja a szabályozást, a román és a horvát alkotmány pedig a nemzetközi jogi megoldást kissé laza utaló normával veszi át.

- Az 1951. évi egyezményt/1967. évi jegyzőkönyvet ratifikált államok, e nemzetközi dokumentumok alapján kötelesek a menedékjog tartalmát adó menekült definíció és jogállás, védelem minimumainak biztosítására, figyelemmel az alkotmányban szereplő, a nemzetközi jognak elsőbbséget adó szabályára. Ez azt is jelenti, hogy a menekült definíciót, a kizáró okokat és a menekültek jogállását illetően további, kedvezőbb rendelkezéseket is alkothatnak (például autonóm módon határozhatják meg az ideiglenes menedékben részesítés feltételeit, mértékét). Amennyiben a *nemzetközi jog általuk elismert elsőbbsége* ellenére az alkotmányban az 1951. évi egyezményt szűkítő menekült-definíciót alkottak, csak zavart keltenek a jogalkalmazók és a menekültek számára. A zavar abból fakad, hogy egybe kell vetni az alkotmányban adott definíciót, kizáró okokat az 1951. évi egyezmény szabályaival, majd megállapítani eltéréseiket, s azokat értékelve megállapítani, pontosan mely rendelkezéseket alkalmazzák a nemzetközi jogi kötelezettség elsőbbsége alapján a kollízió feloldására. Elsősorban a cseh és szlovák szabályozásban okoz ez gondot, mert az alkotmány csak a ratifikált emberi jogokról szóló egyezményekre (elsősorban az Európa Tanács emberi jogi egyezményére összpontosítva) szűkítette le az elsőbbséget, míg a menekültekről szóló egyezmény ilyenként minősítése vitát idézhet elő. Ez kihat a menekültekkel kapcsolatosan alkalmazandó non-refoulement szabály alkalmazására, mert az ET egyezmény és ENSZ egyezségokmány kifejezetten nem szól a menekültekről, más aspektusban szabályozza a beutazást, kiutasítást, beutazást – általában a külföldiekről szólva.

- A vizsgált államoknak azon része, amely ratifikálta az 1951. évi egyezményt/1967.évi jegyzőkönyvet, ám jogrendszerében *nincs a nemzetközi jognak elsőbbsége*, illetve az egyezmények közvetlen alkalmazására nincs mód, ám autonóm menekült-definíciót alkotottak – további bizonytalanságokat produkálnak a jogalkalmazók számára. További gond ezen országok szabályozásában, hogy *nem teremtették meg a non-refoulement szabály érvényesítéséhez szükséges alkotmányos garanciákat*. A lett és a lengyel alkotmány hallgat a belső jog és a nemzetközi jog viszonyáról, sőt a lengyel megoldás még a menedékjog tényleges tartalmát is törvényi szabályozásra utalja. Kissé eklektikusan pedig annyit tartalmaz a magyar szabályozás, hogy tiszteletben tartja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait és biztosítja az összhangot a belső jog és a nemzetközi jog között.

- Sajátosan magyar probléma, hogy az 1951. évi egyezmény részeseként földrajzi korlátozást alkalmaz, miközben az alkotmány nem rögzíti egyértelműen a nemzetközi jog (ahhoz kapcsolódó nyilatkozat) és a hazai jog kollízióját. A összeütközést nem csak az alkotmányban szereplő autonóm menekült-definíció eredményezi, de a földrajzi

korlátozásra utalás hiánya is. A megoldást az új alkotmányos szabályozás, továbbá menedékjogi törvény kiadása kínálhatja.

- Menekültek jogállásáról és a non-refoulement érvényesítéséről csak kivételként szerepel a vizsgált kelet-európai alkotmányokban rendelkezés. A kelet-európai alkotmányok inkább hallgatnak a joghatóságuk alá tartozó külföldiek – s közöttük a menekültek – jogi helyzetéről. A "mindenki/bárki/senki" típusú megfogalmazás a természetes személyek mindegyikére utal. Ám a külföldiek jogérvényesítését segítő intézményekről (jogi képviselő, tolmács, konzuli jogsegély stb.) illetve azok sajátos állami kötelezettségként történő biztosításáról nem találhatók rendelkezések. Amennyiben pedig valamilyen összefüggésben mégis megemlítik a külföldieket, az a jogkorlátozást szolgálja (csak állampolgárnak biztosított jogból kizárás vagy joggyakorlás csak külföldieknek való meghatározásával). Fontos lenne, hogy legalább a menedékjog felfüggesztési pontját jelentő visszafordítási tilalom szabálya az alkotmányban – különösen a nemzetközi jognak feltétlen elsőbbséget nem adó jogrendszerű országokban – megjelenjen.

| ALKOTMÁNYBAN SZEREPLŐ RENDELKEZÉSEK* |                     |           |                  |                 |                                   |
|--------------------------------------|---------------------|-----------|------------------|-----------------|-----------------------------------|
| MENEKÜLT DEFINÍCIÓJA                 | NEMZETK. JOGI KAPCS | KIZÁRÓ OK | MENEK. JOGÁLLÁSA | ÁLLAMPOLG. SZAB | GENFI<br>(1951)<br>EGY.<br>RATIF. |

**Bulgária (1991. július 12.)\*\***

|  |   |  |  |  |                  |
|--|---|--|--|--|------------------|
| külföldi, akit véleményéért vagy nemzetközileg elfogadott jogok és szabadságjogok védelmében történő cselekmény miatt üldöznek 27.§ menedékgjog megadási feltételeiről, eljárásról törvény rendelkezik 27. § (3) | nemzetközileg elfogadott jogok és szabadságjogok ratifikált, kihirdetett nközi egyezmény a hazai tv. helyébe lép kollízió esetén 5. § (4) |  | csak külföldre vonatkozik külf. nem szerezhethet termőföld tulajdont 22.§ (1)<br>külf. minden alapjoggal rendelkezik, kiv. ap-hoz kötött jogok 22.§ (1)<br>legális külf. kiutasítási és kiadatási tilalma más államnak akarata ellenére, kivéve tv. szerinti eljárással, feltételekkel 27.§ (1)<br>szabad mozgás, lakóhely megválasztása, ezt tv. korlátozhatja 35. § (1). | ap. megszerzése, tilos a születéssel szerzett ap-tól megfosztás, részleteket tv. szabályozza 25. § (1)-(6) | 1993.<br>máj.12. |
|--|---|--|--|--|------------------|

\* Az ország neve mellett zárójelben alkotmánya elfogadásának időpontja szerepel.

\*\* Bulgáriában a köztársasági elnök ad menedékgjogot 98. § (10).

| ALKOTMÁNYBAN SZEREPLŐ RENDELKEZÉSEK |                     |           |                  |                 |                          |
|-------------------------------------|---------------------|-----------|------------------|-----------------|--------------------------|
| MENEKÜLT DEFINÍCIÓJA                | NEMZETK. JOGI KAPCS | KIZÁRÓ OK | MENEK. JOGÁLLÁSA | ÁLLAMPOLG. SZAB | GENFI (1951) EGY. RATIF. |

**Csehország (1992. december 16.)**

|  |   |  |  |   |                |
|--|---|--|--|---|----------------|
| külföldi, akit a politikai jogok és szabadságjogok miatti kiállításért üldöznek Alktv. 43. §; (nincs alapjogi fejezet, hanem külön alktv.) | emberi jogokról ratif. és kihird. nközi szerződések közvetlenül kötelezőek és a tv-nyel szemben elsőbbségük van 10. § | alapvető emberi jogokkal és szabadságjogokkal ellentétes magatartás miatt (Alktv. 43. §) | tv. bizonyos tulajdonból kizárhat külföldieket (Alktv. 11. § (2) bek.)<br>legális külf. szabad mozgása, távozása, külf. kiutasítása tv. szerint (Alk.tv. 14.§) | állampolgárság megszerzését, elvesztését tv. állapítja meg, akarata ellenére áptól megfosztás tilalma 12. § | 1993. máj. 11. |
|--|---|--|--|---|----------------|

**Észtország (1992. június 28.)**

|       |  |  |  |   |             |
|-------|--|--|--|---|-------------|
| nincs | ha belső jog ellentétes a parlam. által ratif. nközi szerződéssel, a nközi szerződés elsőbbsége 123. § |  | külf. alapvető jogai azonosak az ápt-éval 9. § (1)<br>tv. szerint kiutasítás, kiadatás illegális migr. megakadályozására 20. § (2)<br>állami, önkorm. tisztséget külf. is tv.alapján betölthet 30. § (1)<br>legális külf. szabad mozgás, lakóhely szab. megv., korlátozás csak tv-ben 34. §<br>kiadatásról nközi szerz., döntést kormány hozza, bírósági jogorv. 36. § (2) | áp. szerzése születéssel, megfosztás tilalma, tv. szabályozza megszerz. elvesztését, visszavonási elj-t 8. §<br>áp. tv. elfogadása minősített többséggel 104. § (2) | nem részese |
|-------|--|--|--|---|-------------|



| ALKOTMÁNYBAN SZEREPLŐ RENDELKEZÉSEK |                     |           |                  |                 |                          |
|-------------------------------------|---------------------|-----------|------------------|-----------------|--------------------------|
| MENEKÜLT DEFINÍCIÓJA                | NEMZETK. JOGI KAPCS | KIZÁRÓ OK | MENEK. JOGÁLLÁSA | ÁLLAMPOLG. SZAB | GENFI (1951) EGY. RATIF. |

**Horvátország (1990. december 22.)**

|   |   |  |  |  |                |
|---|---|--|--|--|----------------|
| üldözött külföldi és hontalan, ha nincs vele szemben kizáró ok (negatív meghatározás) 33. § | nemzetközi jog alapelvei az alkotmánnyal összhangban megerősített + közzétett nközi egyezmények a hazai tv-ek felett állnak 134.§ | köztörvényes bűncs. miatti üldözés, nemzetközi jog alapelveivel ellátott magatartásért üldözés | csak a jogszerűen tartózkodó külföldiekre vonatkozik, akiket tilos kiutasítani és kiadni más állam részére, hacsak tv. vagy nközi szerződés megengedi 33. §<br>legális külföldi szabad mozgása, lakóhelye megváltoztatása, be- és kiut. korlátozása tv-ben lehet 32. §<br>külf.csak a tv-beli feltételekkel szerezhet tulajdont 48.§ (3) | tv. szabályozza megszerzését, elvesztését, tilos az ápságtól megfosztás 9. § | 1992. okt. 12. |
|---|---|--|--|--|----------------|

**Lengyelország (1992. október 17.)**

|  |   |                                       |  |  |                |
|--|---|---------------------------------------|--|--|----------------|
| külföldi és hontalan kaphat menekültségjogot a tv. elvei szerint 88. § | elnök, parlament ratifikálja, hagyja jóvá nközi egyezményeket, tv-es úton: (dualista) 33. § | tv.-ben meghatározottak szerint 88. § |  | államp-ról elnök dönt, von vissza (csak hatásköri szab.) 41. § | 1991. szept.2. |
|--|---|---------------------------------------|--|--|----------------|

| ALKOTMÁNYBAN SZEREPLŐ RENDELKEZÉSEK |                     |           |                  |                 |                          |
|-------------------------------------|---------------------|-----------|------------------|-----------------|--------------------------|
| MENEKÜLT DEFINÍCIÓJA                | NEMZETK. JOGI KAPCS | KIZÁRÓ OK | MENEK. JOGÁLLÁSA | ÁLLAMPOLG. SZAB | GENFI (1951) EGY. RATIE. |

**Lettország (1993. március 21.)**

|                        |  |  |  |  |             |
|------------------------|--|--|--|--|-------------|
| nincs alapjogi fejezet | tv-hozási tárgyat érintő nközi szerz-ket parl. ratifikálja 68. § |  |  |  | nem részese |
|------------------------|--|--|--|--|-------------|

**Litvánia (1992. október 25.)**

|       |  |  |  |   |             |
|-------|--|--|--|---|-------------|
| nincs | a parlam. által ratif. nközi szerződések a belső jog része (dualista) 138. § |  | bizonyos tulajdon csak ápnak 47. §<br>külf. foglalkoztatásáról tv. 48. § | áp. születéssel szerzése, ketős áp. kizárása, áp.-ról tv-ben (szerzés, elvesztés) 12. §, közt. elnök dönt 84. § | nem részese |
|-------|--|--|--|---|-------------|

**Macedónia (1991. november 17.)**

|  |   |                  |  |  |                |
|--|---|------------------|--|--|----------------|
| külföldi és hontalan személyek, akiket száműztek demokratikus politikai meggyőződésük és tevékenységük miatt 29. § | nki jog általánosan elfogadott normáinak a tisztelete 8. §<br>ratifikált egyezmények a belső jog részei, törvénnyel nem lehet megváltoztatni 118. § | terrorista 29. § | külf. jogaira az Alk., a tv. és a nemzetközi egyezmények vonatkoznak, külf. kiadása ratifikált nközi egyezmény vagy reciprocitás alapján külf. nem adható ki polit. bcs. miatt, kivéve terrorista 29. §<br>külf.-nek csak tv-ben meghatározottan van tulajdona 31. § | áp.-tól megfosztás tilalma, áp.-ról tv. rendelkezik, áp. kiutasításának, kiadásának tilalma másik állam részére 4. § | 1994. jan. 18. |
|--|---|------------------|--|--|----------------|



**ALKOTMÁNYBAN SZEREPLŐ RENDELKEZÉSEK**

| MENEKÜLT DEFINÍCIÓJA | NEMZETK. JOGI KAPCS | KIZÁRÓ OK | MENEK. JOGÁLLÁSA | ÁLLAMPOLG. SZAB | GENFI<br>(1951)<br>EGY.<br>RATIF. |
|----------------------|---------------------|-----------|------------------|-----------------|-----------------------------------|
|----------------------|---------------------|-----------|------------------|-----------------|-----------------------------------|

**Oroszország (1993. december 12.)\*\*\***

|   |  |  |   |   |                   |
|---|--|--|---|---|-------------------|
| külföldi és hontalan személy kap politikai menedékjogot, akit politikai meggyőződése miatt üldöznek 63. § (1) | a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak megfelelően 63. § (1)<br>nközi egyezmények, emberi jogok elsőbbsége a tv-ek, belső jog-hoz képest 55. § | nki jog általánosan elismert szabályai szerint 63. § (1) | külf. és hontalan jogállása azonos az á-p-val, kivéve tv. vagy nközi egyezmény más-ként nem rend. 62. § (3)<br>legális külf. mozgási, lakó-helyvál. szabadsága 21. §<br>tilos a kiadatás más állam számára pol. meggyőződés miatt üldözöttek esetén kiadatás tv-en vagy nközi szerz-en alapul 63. § (2) | áp. megszerzéséről, megszü-néséről tv., á-p-tól megfosztás vagy annak megváltoztatási jog elvonási tilalma 6. §<br>kettős á-p. elismerése 62. § | 1993.<br>febr. 2. |
|---|--|--|---|---|-------------------|

**Szlovákia (1992. szeptember 3.)**

|   |  |  |  |  |                   |
|---|--|--|--|--|-------------------|
| külföldi, aki üldözött politikai jogok és szabadságjogok érvényesítéséért 53. §<br>menedékjogról részletes feltételeket tv. állapítja meg 53. § | alkotmányosan ratif. és kihird. nközi emberi jogi egyezmények megelőzik a hazai tv-t, ha azok több jogot adnak 11. § | aki az alapvető emberi jogokat megsértette erőszakosan 53. § | külf. á-p. tulajdonjogát tv. korlátozhatja 20. § (2)<br>szabad mozgás, kiutazás joga legális külf-nek, kiutasításról tv. 23. § | áp-ról, megszerzéséről, elvesztéséről tv. rendelkezik, akarata ellenére senki sem fosztható meg attól 5. § | 1993.<br>febr. 4. |
|---|--|--|--|--|-------------------|

\*\*\* Oroszországban a köztársaság elnöke dönt a politikai menekült státusz megadásáról 89. §.

| ALKOTMÁNYBAN SZEREPLŐ RENDELKEZÉSEK |                     |           |                  |                 |                                   |
|-------------------------------------|---------------------|-----------|------------------|-----------------|-----------------------------------|
| MENEKÜLT DEFINÍCIÓJA                | NEMZETK. JOGI KAPCS | KIZÁRÓ OK | MENEK. JOGÁLLÁSA | ÁLLAMPOLG. SZAB | GENFI<br>(1951)<br>EGY.<br>RATIF. |

**Románia (1991. november 21.)**

|   |   |   |  |  |               |
|---|---|---|--|--|---------------|
| külföldiek és hontalanok menedék-jogát tv. és az állam által aláírt nközi szerződések, egyezségokm. alapján biztosítja 18.§ (2) | részes félként nközi egyezm. és egyezségokm. 18.§ (2)<br>a parlam. által törvényesen ratifikált egyezmények a belső jog része 11. § (2)<br>alapvető emberi jogok nközi egyezménye és belső jog kollíziójában nközi szabályok elsőbbsége 20. § (2) | részes félként nközi egyezmények és egyezségokmányok szerinti 18. § (2) | külf. és hontalanok személyi, vagyoni védelme az Alk. és tv-ek szerint 18. §<br>külf. és hontalan csak a nközi egyezm. vagy recipr. alapján adható ki 19. § (2)<br>kiutasításról, kiadatásról bíróság dönt 19.§ (3)<br>külf. nem szerezhethet földtulajdont 41.§ (2)<br>külf., hontalan alk. jogait jóhiszeműen, mások jogai megsértése nélkül gyak. 54. § | állampolg. megszerzése org. tv-ben, nem veszíthető el, születéssel szerzett nem vonható vissza 5.§ | 1991. aug. 7. |
|---|---|---|--|--|---------------|



| ALKOTMÁNYBAN SZEREPLŐ RENDELKEZÉSEK |                     |           |                  |                 |                                    |
|-------------------------------------|---------------------|-----------|------------------|-----------------|------------------------------------|
| MENEKÜLT DEFINÍCIÓJA                | NEMZETK. JOGI KAPCS | KIZÁRÓ OK | MENEK. JOGÁLLÁSA | ÁLLAMPOLG. SZAB | GENEVI<br>(1951)<br>EGY.<br>RATIF. |

**Szlovénia (1991. június 25.)**

|  |  |                                 |   |                           |               |
|--|--|---------------------------------|---|---------------------------|---------------|
| külföldi és hontalan, akit az emberi jogokért és alapvető szabadságjogokért való kiállásuk miatt üldöznek (politikai menedékjog) törvényben meghat. feltételek szerint 48. § | belső jog összhangja a nközi jog általánosan elfogadott elveivel és az országot kötelező egyezményekkel a ratifikált és közvetített egyezm. közvetlen alkalmazása 8. § | tv-ben meghat. feltételek 48. § | külföldiek a nközi szerzettel összhangban élvezik az Alk-ban és tv-ben bizt. jogot, kivéve ápt követelést 13. §.<br>külf. belépése, tartózkod. tv-ben korlátozható 32. §<br>külf. kiadatása csak nközi egyezmény alapján 47. §<br>külf. tulajdonjogot csak tv-ben rögzítetten 68. § | ápt tv. szabályozza 12. § | 1992. júl. 6. |
|--|--|---------------------------------|---|---------------------------|---------------|

**Magyarország (1989. október 23.)**

|   |  |                               |   |   |                 |
|---|--|-------------------------------|---|---|-----------------|
| külföldi, akit hazájában, ill. hontalan, akit tart. helyén faji, vallási, nemzeti, nyelvi vagy politikai okból üldöznek 65. § (1)<br>menedékjogról minősített többséggel elfog. törvény rendelkezik 65. § (3) | a jogrendszer elfogadja a nközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja a belső és nközi jog összhangját 7. § (1) dualista | tv-ben meghat. eset 65. § (3) | menedékjogot élvező más államnak nem adható ki 65. § (2)<br>legális külf. szabad mozg., tart. hely szabadsága, tv-i korlátozással, kiutasítása csak tv-es eljárással, külf. beutazásáról, tartózkod. minősített többséggel tv. rendelk. 58. § | áptól önkényes megfosztás tilalma, ápt. tv. elfogadása minősített többséggel 69. §<br>áptól elnök dönt 30/A § | 1989. márc. 14. |
|---|--|-------------------------------|---|---|-----------------|

JUDIT TÓTH

ASYLUM AND REFUGEE LAW IN THE NEW CONSTITUTIONS  
ADOPTED BY EASTERN EUROPEAN STATES

(Summary)

The analysis covers on regulation concerning asylum, status and protection for refugees in the constitutions of Croatia, Bulgaria, Macedonia, Slovakia, Russia, Romania, Poland, Slovenia, Czech Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, as well as Hungary. Since 1989 these 13 states have become not only new host countries for migrants, refugees but this region has started to establish the rule of law, pluralism and democratic society adopting amendments/completely restructured public law. The fate and failures of refugee law may symbolise the bumpy road towards a new constitutional system in the Eastern European region.

The comparative study summarises the relevant information relating to constitutional law in each target country (in an Appendix, too) in order to raise the first package of the questions, namely whether the new constitution does contain any provision on asylum and refugees; what the significance of asylum is in comparison with provisions on nationality and human rights in general. According to constitutions adopted by more or less lessons on "European standards", certain limited provisions on asylum are inserted into the constitution.

The author makes a comparison of each refugee definition with the 1951 Geneva Convention relating to the status of refugees in the other part of the paper. Although all of countries from this region – with exception of Baltic states – acceded to this international instrument, the majority of them created autonomous definition on refugee. In the light of relationship between the domestic and international law defined by each constitution, the relevance and harmony of asylum regulation with international obligations may be criticised. Despite of certain efforts providing guarantees for non-refoulement of refugees and asylum seekers, the Eastern European constitutions have not regulated the protection for refugees in a consistent way. Do they intend to follow the way of developed immigration countries in the course of accession or enlargement of international co-operation?